VERSÃO DE 5/10/2003

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: ONDE ESTAMOS, E PARA AONDE VAMOS?[1]

Simon Schwartzman

Texto preparado para o seminário "Brasil em Desenvolvimento", Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 6 de outubro de 2003.

Neste texto, parto do princípio de que a educação brasileira precisa melhorar bastante, e que existe uma relação profunda entre educação e desenvolvimento, nos seus diversos sentidos – não somente desenvolvimento econômico, mas também desenvolvimento social e cultural, independentemente de como possamos interpretar estes termos. A partir desta premissa, pretendo examinar onde estamos em educação, e discutir uma série de questões de política educacional que podem nos ajudar a pensar para aonde estamos indo, e nossas chances de chegar aonde queremos. O argumento principal é que a educação brasileira está passando por uma transição cujo resultado vai depender menos de políticas específicas do que de um salto qualitativo na maneira pela qual as questões educacionais são vistas e enfrentadas.

ONDE ESTAMOS?

Para saber onde estamos em termos de educação, temos três perguntas importantes a responder: primeiro, a qualidade de nossa educação: o que nossos estudantes estão aprendendo? Segundo, a cobertura: quantos estudantes estão aprendendo, e em que nível? E terceiro, o esforço: estamos nos esforçando o suficiente para melhorar a nossa educação?

Estoque

O estudo internacional comparativo da OECD sobre "Competências de Leitura para o Mundo de Amanhã", conhecido como PISA[2], permite situar o Brasil no contexto

[1] Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, simon@iets.inf.br

internacional, e ter uma idéia de sua evolução nos anos mais recentes. O estudo compara amostras de estudantes de 15 anos nos países da OECD e de vários outros que resolveram participar do estudo, entre os quais o Brasil e Chile. Além disto, o estudo trata de identificar os fatores que podem explicar os diferentes resultados obtidos.

Quase todos os países que participaram do estudo, entre os quais o Brasil, aumentaram o nível educacional médio de suas populações nos anos mais recentes. Comparando a educação da população entre 55 e 64 anos de idade nos 37 países que participaram do estudo, pode-se ver que, nos Estados Unidos, mais de 80% desta geração tem educação secundária completa, mostrando que a expansão da educação média ocorreu várias décadas atrás. Para o conjunto dos países da OECD, a média é de 65%, comparado com 30% para a Coréia, pouco menos de 30% para Argentina e Chile, menos de 15% para o Brasil, e cerca de 10% para o México. Na geração adulta mais nova, entre 25 e 34 anos, a percentagem nos Estados Unidos muda pouco, chegando a um teto de 90%; a OECD também se aproxima dos 90%; e a Coréia dá um salto espetacular, superando os Estados Unidos. Os países latino-americanos, no outro extremo, melhoram pouco. A Argentina passa um pouco dos 50%, superada agora pelo Chile, que se aproxima dos 60%; o Brasil toca os 30%, e o México permanece próximo dos 25%. Apesar de ter dobrado o número de pessoas com educação secundária completa nos 30 anos que separam uma geração da outra, a posição do Brasil, em termos relativos, piorou no período, passando da 32ª para a 34ª posição, enquanto Coréia passava da 24ª para a primeira posição.

[2] OECD. *Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment. 2001; OECD. *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment. 2003

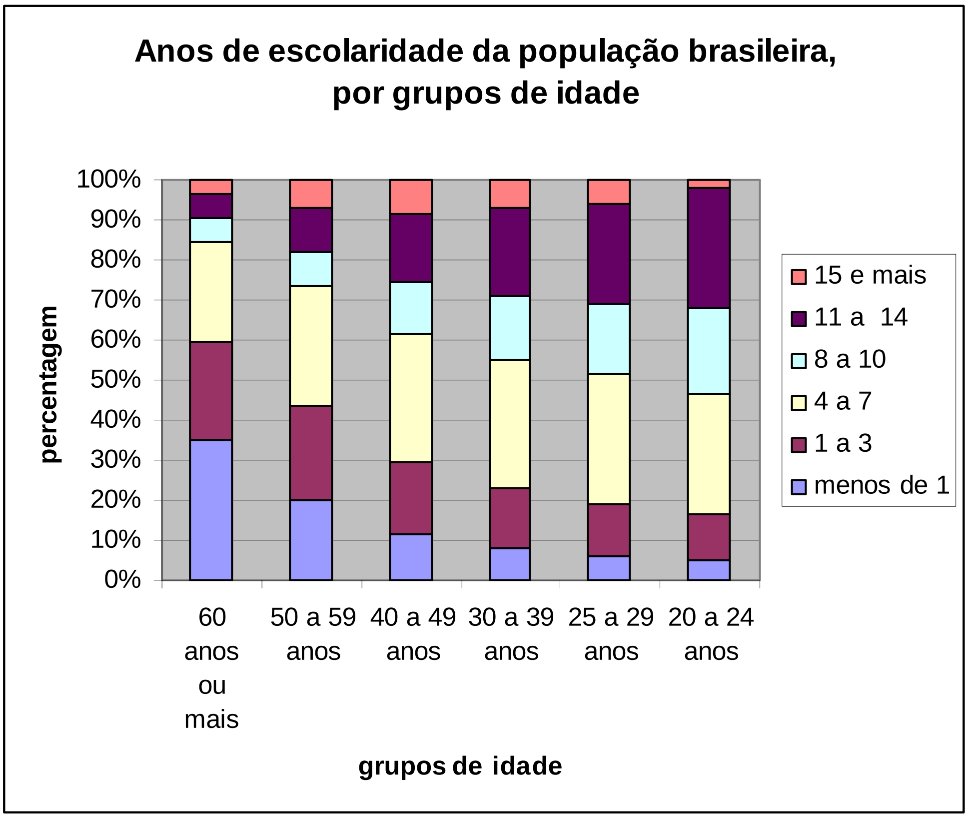


Gráfico 1 – Fonte: Brasil. Censo do ano 2000

O Gráfico 1, da amostra do Censo Populacional de 2000, permite ver a evolução do estoque de educação no Brasil, a partir da evolução das diferentes gerações. Na geração mais velha, 35% das pessoas tinham menos de um ano de escolaridade, e somente 15% iam além do que é hoje o ensino fundamental, e era antes o antigo ginásio (8 anos de escolaridade ou mais). Na nova geração a situação se inverte: a percentagem de pessoas com menos de um ano de escolaridade cai para 5%, e os com o ensino fundamental completo, 54%. A percentagem de pessoas com mais do que a educação média – ou seja, mais de 11 anos de escolaridade – vem também crescendo, embora ainda esteja longe dos padrões da OECD.

Qualidade

Além dos níveis ainda baixos de cobertura no segundo grau, apesar da expansão dos últimos anos, o relatório do PISA mostra que os resultados que a educação brasileira vem obtendo são extremamente ruins. A principal evidência é a distribuição dos estudantes de 15 anos de cada país em uma escala de cinco pontos de capacidade de leitura, descrita de forma resumida no Quadro 5 do anexo. Esta escala está composta a partir de três dimensões: a habilidade de obter informação, de interpretar textos, e de refletir e avaliar o que foi lido O nível cinco, mais alto, corresponde à capacidade de trabalhar com textos e informações gráficas complexas; o nível um, mais baixo, corresponde à capacidade de trabalhar com textos e informações gráficas simples. Existem escalas semelhantes para os conhecimentos de matemática e de ciências. Os

resultados dos diversos países que participaram do estudo, em termos de capacidade de leitura, podem ser vistos no Quadro 6 no anexo.

O nível cinco é muito exigente, e o número de estudantes de quinze anos que conseguem atingi-lo, nos países da OECD, não chega a 10%. No entanto, em vários países, como a Nova Zelândia, Finlândia, Austrália, Canadá e Reino Unido, mais de 15% dos alunos têm esta capacidade. No outro extremo, em todos os países latino-americanos que participaram do estudo, e também na Tailândia, Albânia, Macedônia e Indonésia, não se chega a 1%. No Peru, 54,1% dos estudantes estão abaixo do nível 1, seguido de perto pela Albânia, com 43%. O Brasil, com 23.3% dos estudantes neste nível, está bastante próximo da Argentina. Na América Latina, o México é que tem um número menor de pessoas abaixo do mínimo; e a Argentina é quem tem mais pessoas nos níveis 3, 4 e 5. Uma outra maneira de olhar estes dados é pela média de pontos obtidos pelos alunos de cada país. O país de nível mais alto é a Finlândia, com a média de 545 pontos, no limite superior do nível quatro. Os países latino-americanos, incluindo o Brasil, estão na casa dos 400 pontos, no limite inferior do nível 1; o Peru, com 327, não chega alcançar o nível mínimo.

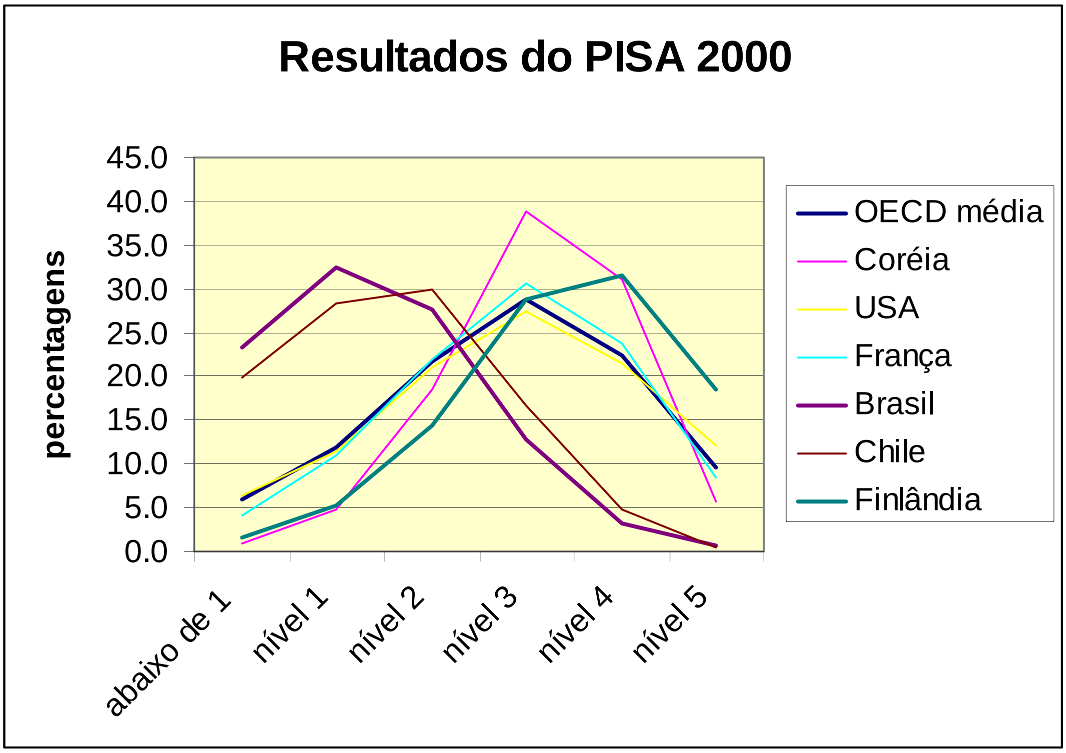


Gráfico 2

Uma das explicações para os níveis tão baixos do Brasil e México é que muitos estudantes de 15 anos de idade não estão na série correspondente à sua idade, que seria o primeiro ano do ensino médio no Brasil. Tomando somente os alunos da amostra que estão na série correta, as médias para Brasil e Argentina sobem para 463 e 467 pontos, próximo do nível de Portugal e da Rússia, na porção superior do nível dois. Não

se trata, portanto, de um simples problema de atraso escolar, mas de má qualidade da educação recebida pelos alunos que estudam e que se formam.

Um fator muito importante na determinação deste baixo padrão de desempenho é o nível socioeconômico e cultural das famílias de onde provêm os estudantes. As análises feitas pela OECD confirmam que o peso das condições socioeconômicas pode ser tal que, estatisticamente, as escolas parecem não ter nenhum efeito sobre o desempenho dos estudantes. Assim, diz o relatório:

> In countries where the impact of socio-economic background on student performance is moderate, not all successes can be credited to the education system and, in countries where gradients are steep, not all of the problems should be attributed to schools either. The analysis has shown that the challenges which education systems face as a result of the differences in the distribution of socio-economic factors in the student population differ widely. Many of the factors of socio-economic disadvantage are also not directly linked to education policy, at least not in the short term. For example, the educational attainment of parents can only gradually improve, and family wealth will depend on long-term national economic development.
>
> But PISA results suggest that school policy and schools themselves can play a crucial role in moderating the impact of social disadvantage on student performance. The results reveal some school resource factors, school policies and classroom practices that appear to make a significant difference to student performance. The extent to which students make use of school resources, and the extent to which specialist teachers are available, can both have an impact on student performance. According to principals' perceptions of teacher-related factors affecting school climate, teacher morale and commitment, and some aspects of school autonomy, also appear to make a difference. Finally, there are aspects of classroom practice that show a positive relationship with student performance, such as teacher-student relations and the disciplinary climate in the classroom. (p. 225)

Os resultados do PISA são similares aos encontrados nas análises do Sistema de Avaliação da Educação Básica brasileira. Um estudo feito por Albernaz, Ferreira e Franco, com os dados do SAEB 1999, encontra que o principal determinante do desempenho escolar no Brasil é o nível socioeconômico da família dos alunos[3]. Além da renda, o gênero tem impacto (os meninos são melhores em matemática), e a "raça" – os negros e pardos têm desempenho pior. O impacto de características da escola sobre o desempenho parece ser tanto maior quanto o nível socioeconômico médio dos alunos é mais alto. As variáveis medidas aqui são as condições das instalações escolares, a insuficiência e a escolaridade dos professores. Na mesma linha, Nelson do Valle e Silva e Carlos Hasembalg estimam que o "fator escola" contribui no máximo com 40% das

[3] Ângela Albernaz, Francisco H. G. Ferreira e Creso Franco. *Qualidade e eqüidade na educação fundamental brasileira.*Rio de Janeiro. Texto Para Discussão, 2002.

eventuais melhorias na educação brasileira, com os outros 60% sendo atribuídos a fatores socioeconômicos.[4]

Cobertura

Os dados do PISA, da mesma forma que os dados do SAEB, assim como de avaliações realizadas por alguns estados, como São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Bahia, mostram que os estudantes, mesmo quando estão na escola, não estão aprendendo o que deveriam. Mas, quantos estão matriculados, e quantos estão nas séries em que deveriam estar?

O quadro 1 resume a situação, indicando os avanços ocorridos nos últimos dez anos. A cobertura da educação básica brasileira, em termos quantitativos, já é bastante razoável: hoje, entre as crianças de 10 de idade, 98.1% estão na escola; em 1992, eram apenas 91.5. Aos quinze anos, o abandono atinge 13.4%; em 1992, eram 32,6%. Nesta idade, a média de escolaridade dos que estão na escola é de 7.2 anos, ou seja, a sétima série do primeiro grau; dez anos atrás, era 6.4, a sexta série. Com todo este avanço, somente 30% dos jovens de 15 anos matriculados estão na série esperada pelo PISA, que seria o primeiro ano de segundo grau, e seu desempenho, em termos internacionais, é extremamente baixo.

Cobertura da Educação Básica

	série esperada	**série média alcançada**		**% estudando**	
idade		**1992**	**2001**	**1992**	**2001**
7	1	1.2	1.2	83.0	95.8
8	2	1.7	1.9	88.9	97.4
9	3	2.3	2.6	90.7	97.7
10	4	2.9	3.4	91.7	98.1
11	5	3.6	4.2	90.8	97.9
12	6	4.2	4.9	87.7	97.0
13	7	4.9	5.7	82.4	95.7
14	8	5.6	6.5	77.1	92.5
15	9	6.4	7.2	67.4	87.6
16	10	7.1	8.0	59.8	81.5
17	11	7.9	8.8	51.5	73.8

Fonte: PNAD 1992 e 2001

Quadro 1 – Fonte: PNAD 2001

Estes dados confirmam que, em termos de cobertura, o Brasil teve avanços importantes na última década, tanto na percentagem de alunos matriculados quanto em sua progressão ao longo dos anos. No entanto, em termos comparados, nossa cobertura ainda é pequena na pré-escola, no ensino médio e no ensino superior. Será que estamos fazendo todo o esforço necessário para suprir estas deficiências?

[4] Nelson do Valle Silva e Carlos Alfredo Hasenbalg. "Tendências da desigualdade educacional no Brasill." *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, Pp. 423-445. 2000.

Esforço

Podemos avaliar o esforço que está sendo despendido na educação em termos de duas dimensões, o tamanho do sistema e os gastos públicos no setor. Existem duas fontes principais de informação anual quanto ao tamanho, o Censo Educacional do Ministério da Educação e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE. Os dados do Ministério da Educação são recolhidos nas escolas, através das Secretarias de Educação, em março; os dados do IBGE se baseiam em uma amostra nacional de cerca de cem mil domicílios; as informações são recolhidas em setembro, e não cobrem a zona rural da região Norte.

Existem discrepâncias importantes entre estas duas fontes, que podem estar refletindo diferenças naturais que ocorrem quando se usam metodologias distintas, ou erros sistemáticos que precisam ser mais bem entendidos. A principal diferença se dá na matrícula do ensino fundamental. As estatísticas do Ministério da Educação reportam quatro milhões a mais de estudantes no ensino fundamental do que a pesquisa do IBGE. Parte desta diferença pode ser explicada pelo abandono que ocorre entre março e setembro, que são as datas dos dois levantamentos. Parte do problema pode ser do IBGE: a PNAD não tem informações sobre a população rural da região Norte, e alguns analistas estimam que IBGE poderia estar subestimando a população do país em até 5%[5]. Mas é bastante provável, também, que os números do Ministério estejam sendo inflados pelas escolas e administrações municipais e estaduais, para se beneficiar dos recursos do FUNDEF. A antiga “classe de alfabetização” desapareceu, e deve estar havendo também alguma transposição de alunos do nível pré-escolar para o da educação fundamental: o MEC encontra 3.5 milhões crianças nas escolas públicas neste nível, e o IBGE, 4.5 milhões. Finalmente, alunos de cursos de educação de jovens e adultos (o antigo supletivo) podem estar sendo contados como se fossem de curso regular.

Cobertura da Educação Brasileira, 2001

	Censo Educacional (MEC)			PNAD (IBGE)				Escolarização Bruta	
nível	**público**	**privado**	**total**	**público**	**privado**	**ignorado**	**total**	**MEC**	**IBGE**
Creche	668,209	425,138	1,093,347	699,567	599,512	2,601	1,301,680	13.6%	11.4%
pré escolar	3,572,638	1,246,165	4,818,803	4,505,758	1,735,263	4,770	6,245,791	95.5%	73.7%
Regular de 1º grau	32,051,271	3,246,818	35,298,089	28,586,117	3,276,336	17,887	31,880,340	121.3%	134.3%
Regular de 2º grau	7,276,250	1,121,758	8,398,008	6,339,005	1,278,419	5,817	7,623,241	73.9%	81.5%
Superior	939,225	2,091,529	3,030,754	989,737	2,468,905	4,190	3,462,832	15.1%	13.2%
total 2-24	44,507,593	8,131,408	52,639,001	41,120,184	9,358,435	35,265	50,513,884	66.8%	69.6%
total básico	39,327,521	4,368,576	43,696,097	34,925,122	4,554,755	23,704	39,503,581	108.0%	119.4%

Quadro 2 – Fontes: Censo Educacional e PNAD 2001

Apesar das diferenças, as duas fontes confirmam que o número de estudantes matriculados nos oito anos da educação fundamental supera em muito o número de crianças na idade correspondente: a taxa bruta de escolarização (ou seja, a comparação do total de estudantes com o grupo etário correspondente) é de 134.3% pelos dados do MEC, e de 121.3% segundo os dados do IBGE. Isto se deve sobretudo ao grande

[5] As ponderações para a expansão da amostra da PNAD são feitas a partir dos resultados do Censo Demográfico de 2000.

número de jovens maiores de 14 anos que já deveriam estar no ensino médio, mas ainda continuam no ensino fundamental. Uma correção adequada desta anomalia, por si só, permitiria aumentar substancialmente os recursos por estudante na educação fundamental.

Existe também uma grande discrepância na matrícula do ensino médio, 774 mil estudantes a mais pelas estatísticas do Ministério da Educação, quase toda a diferença oriunda do setor público. Aqui, o efeito do abandono escolar ao longo do ano pode estar tendo um impacto mais significativo. O ensino médio, pelos dados do MEC, cresceu 51.8% entre 1997 e 2002, sobretudo no setor público, que absorve 86% da matrícula. Grande parte deste crescimento se deu pela abertura de cursos noturnos, fazendo uso de instalações usadas durante o dia pelo ensino fundamental. É sabido que os níveis de abandono ao longo do ano nos cursos noturnos, entre estudantes mais velhos, é bastante elevado. A taxa de atendimento bruto do ensino de segundo grau é de 74%, mas cerca de metade dos estudantes estão acima da idade de referência, que é entre 15 e 17 anos de idade.

Somados, o sistema escolar de primeiro e segundo graus atendiam a cerca de 43 milhões de pessoas em 2001, segundo o MEC, ou 39 milhões, pelos números do IBGE, para uma população de referência de 36,5 milhões – um excesso de 20% em um caso, e 8% no outro. Em termos de educação básica – fundamental e média – a educação brasileira está, portanto, sobre-dimensionada.

Não será, então, que o problema são os poucos recursos que a educação recebe, que causariam a má qualidade das escolas, a pouca motivação dos professores, e os altos níveis de repetência? Olhemos mais de perto o que ocorre com o dinheiro.

Recursos financeiros

Ao contrário do que se pensa, o Brasil gasta bastante em educação, em relação a seu produto. A posição do Brasil no conjunto dos países participantes do PISA pode ser vista no **Error! Reference source not found.**, para o ano 1999-2000. Com 5.2% do PIB, o gasto brasileiro é superior à média da OECD, e só inferior, no grupo, a Israel e Látvia.

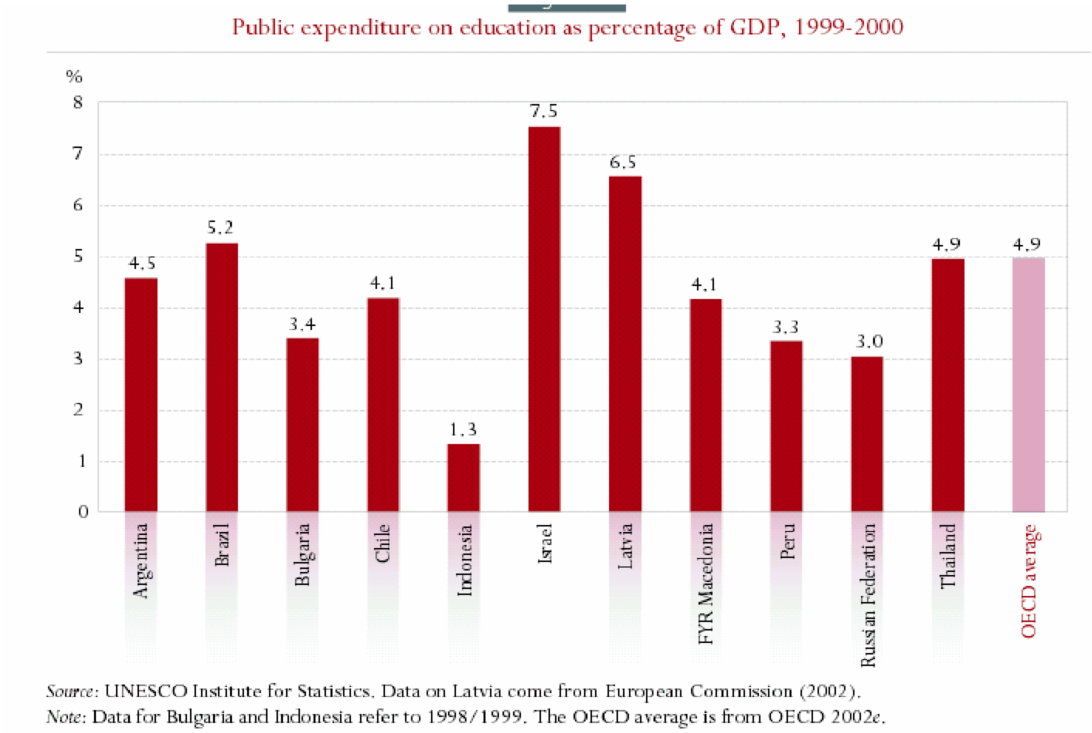


Gráfico 3. Fonte: OECD, Pisa 2000

Um sumário das informações disponíveis sobre os gastos públicos do Brasil em educação, para o ano 2001, pode ser visto no Quadro 3. Naquele ano, governo federal gastava seis de seus dez bilhões de reais com o ensino superior, e dois bilhões com o programa de bolsa-escola. Os governos estaduais e municipais, em seu conjunto, gastavam 56 bilhões para o ensino pré-escolar, de primeiro e segundo graus, e também com as universidades estaduais. Estes dispêndios estão determinados pelas normas constitucionais, que obrigam a União a gastar 18% de seus recursos em educação, e os estados e municípios, 25%.[6]

[6] Para o ano de 2003, o orçamento do Ministério da Educação era de cerca de 18 bilhões de reais, dos quais 50% se destiu

Gastos Públicos de Educação no Brasil, 2001	
a) governo federal	10,438,316,706.00
1 DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	19,552,814.00
2 DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	618,550,559.00
3 DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE GRADUAÇÃO	5,486,995,471.00
4 DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO	530,121,945.00
5 DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO	464,219,516.00
6 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	282,331,522.00
7 ESCOLA DE QUALIDADE PARA TODOS	58,062,542.00
8 ESTATÍSTICAS E AVALIAÇÕES EDUCACIONAIS	97,621,073.00
9 TODA CRIANÇA NA ESCOLA	2,880,861,264.00
b) governos estaduais, despesa em educação e cultura	32,576,803,134.62
c) governos municipais, despesa em educação e cultura	23,363,285,621.71
Total	66,378,405,462.33
Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional Balanço Geral da União, Balanço dos Estados, e Balanço dos Municípios	

Quadro 3

É possível argumentar que, considerando a baixa qualidade da educação brasileira, e a cobertura ainda limitada da educação pré-escolar, média e superior, o país deveria aumentar seus gastos relativos em educação, chegando quem sabe a um patamar semelhante ao de Israel ou Látvia. O fato de o Brasil possuir uma população bastante jovem requer também mais gastos do que os de países com predomínio de população adulta. Além disto, como a renda per-capita brasileira não é muito alta, uma percentagem alta de gastos do PIB em educação não significa em gasto per capitã semelhante ao de países mais ricos. Tudo isto justificaria uma elevação dos gastos de educação do país.

Existem três dificuldades, no entanto, que precisariam ser superadas. Primeiro, o setor de educação precisaria disputar recursos com outros setores, em um quadro econômico ainda caracterizado por fortes restrições orçamentárias. Depois, seria necessário ter clareza de que o dinheiro seria bem aplicado. Existem várias indicações de que, hoje, o sistema é muito ineficiente. Um exemplo é o tamanho super-dimensionado da educação básica; o outro, as altas taxas de evasão da educação superior pública; um terceiro, a expansão desordenada de novas áreas de atuação, como os programas bolsa-escola dos governos federal, dos estados e municípios, assim como a expansão recente da educação pré-escolar, cujos benefícios pedagógicos ainda estão por ser demonstrados[7]. Em geral, com a importante exceção do FUNDEF, a transferência de recursos para a educação ainda se faz por critérios políticos ou históricos, sem nenhuma vinculação clara com resultados definidos e avaliações. A terceira dificuldade é que o uso de recursos públicos em educação ainda tende a ser bastante regressivo. O exemplo mais claro é a gratuidade do ensino superior público e dos cursos de pós-graduação, aonde a maior parte dos analistas concorda que deveria haver um sistema de cobrança de anuidades associado a um programa adequado de crédito educativo e bolsas de estudo. Nestas condições, é difícil defender o aumento dos gastos do setor, em detrimento de outras áreas também necessitadas.

Salários e a aposentadorias consomem a maior parte destes recursos. A PNAD de 2001 encontrou mais cerca de 2.7 milhões de pessoas exercendo funções de ensino no Brasil, dos quais 1.2 milhões como funcionários públicos.[8] De uma maneira geral, os salários dos professores dos setores público e privado são semelhantes, e são superiores ao das pessoas com níveis educacionais similares em outras profissões, exceto em relação aos docentes com formação de nível superior trabalhando no ensino médio ou no primeiro grau. Como referências, note-se que, em 2001, empregados com carteira de nível superior ganhavam, em média, mil reais; funcionários públicos, 888,00; e a média dos salários para pessoas com educação de segundo grau era de cerca de 400 reais, dentro ou fora do serviço público.

Quadro 4

Rendimento mensal do trabalho principal de professores, 2001

código de ocupação	empregado com carteira	funcionário público	total de pessoas
211 prof. pesq. ens.super	818.85	1,338.55	6,448
212 docente ensin. superior	2,678.33	2,629.70	136,977
213 prof.segundo grau	997.14	888.18	348,831
214 profes. primeiro grau	606.58	668.02	521,268
215 profes. prim grau inicial	455.83	560.20	881,623
216 profes. prim grau teral	770.81	750.46	104,765
217 prof. pre-escolar	500.50	595.06	201,232
218 instrutor	705.57	556.74	139,802
219 outros professores	857.07	1,090.33	155,112
221 orientador educacional	1,067.07	822.86	139,575
Total			2,635,633

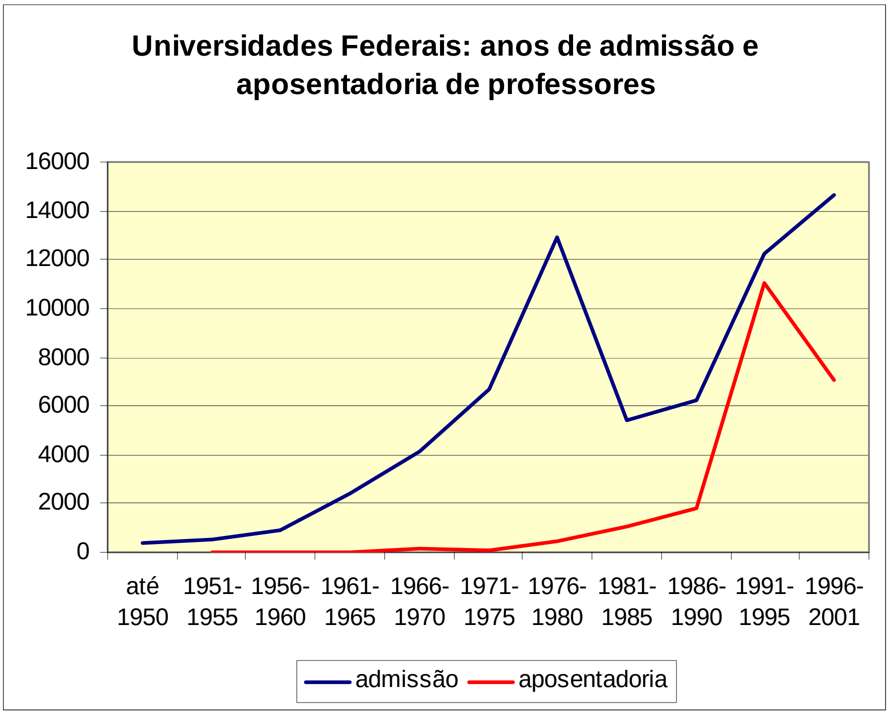
Fonte: PNAD 2001

Não existem informações facilmente disponíveis sobre os gastos com aposentadorias dos professores dos sistemas estaduais e municipais. No orçamento do Ministério da Educação de 2003, 31.5% dos recursos previstos, de um total de 18 bilhões de reais, eram para pagamentos de salários, e 16.2%, cerca de 3 bilhões, eram para aposentadorias.[9] É possível comparar os anos de admissão com os anos de aposentadoria, a partir de dados provenientes do sistema de informações administrativas do Ministério da Fazenda. O sistema público se expandiu enormemente nos anos 70, e quinze anos depois começou um grande ciclo de aposentadorias. O tempo médio de trabalho entre a admissão e a aposentadoria, em 2001, era de 22 anos. Neste ano, haviam 21 mil professores aposentados, e 73 mil em atividade. É provável que as proporções para os sistemas federais e municipais não sejam muito distintas.

[7] Veja, para uma avaliação crítica do impacto pedagógico do programa bolsa-escola, Maria Lígia Oliveira Barbosa e Lena Lavinas. "Combater a pobreza estimulando a freqüência escolar: o estudo de caso do programa bolsa escola de Recife." *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, Pp. 447-477. 2000

[8] Em comparação, o censo escolar de 2001 identificou 2,341 "funções docentes no país, excluindo as de nível superior .

[9] Agradeço a Marcel Bursztyn por estas informações.



Há quem argumente que a inclusão dos custos de aposentadoria nos gastos de educação seria uma forma de elidir as exigências constitucionais de gastos no setor, já que estes pagamentos não revertem, diretamente, para o trabalho educacional. No entanto, não há dúvida que as aposentadorias do setor público são parte dos benefícios que os professores e funcionários recebem, ainda que diferidos no tempo. Os professores, ao optar por esta carreira, tomam as perspectivas de aposentadoria em consideração, e qualquer alteração nestes benefícios deveria ser substituída por um sistema equivalente, como por exemplo o de contribuição para um fundo previdenciário, que de qualquer reforma repercutiria nos custos do setor, sob pena de significar uma redução real dos salários dos professores.

PARA ONDE VAMOS?

A conclusão desta breve análise do esforço brasileiro em educação é que não há muito espaço para um aumento substancial de gastos, e que não se pode continuar colocando prioridade no crescimento do sistema, sem dar atenção às questões de eficiência no uso dos recursos e na qualidade do ensino.

A transição de uma política caracterizada pela simples distribuição ou redistribuição de recursos, que predominou até aqui, para uma outra orientada para mudanças qualitativas, é extremamente difícil, e exige mudanças de cultura e comportamento que não poderiam ser alcançadas por decreto. Existem muitas coisas que precisam ser feitas ao mesmo tempo, e, em um país tão grande, descentralizado e desigual como o Brasil, é provável que estas mudanças também venham a ocorrer de forma desigual, e muitas vezes contraditória. Vejamos, brevemente, três aspectos que merecem atenção

prioritária, o dos padrões de qualidade, o da formação dos professores, e o dos sistemas de gestão da educação pública. São aspectos altamente polêmicos, que tendem a polarizar as discussões, e que, por isto mesmo, costumam ser evitados. Não é possível, no entanto, deixar de enfrentá-los, e a discussão que se segue tem o objetivo principal de identificar as principais questões em cada tema, mais do que propor soluções acabadas.

Padrões

Na tradição brasileira, o governo federal define em termos gerais os conteúdos que os estudantes deveriam aprender, nas diversas disciplinas e nos diversos anos, e sua execução é deixada a cargo dos professores, sem mecanismos adequados para verificar se o que os professores ensinam e os alunos aprendem corresponde efetivamente às intenções iniciais, hoje inscritas no que se denomina de "Parâmetros Curriculares Nacionais".[10] Esta situação insatisfatória leva a polêmicas das quais resultam pelo menos duas visões opostas sobre qual seria a melhor política. Uma, mais tradicional, é de detalhar ao máximo os conteúdos que os estudantes deveriam aprender, estabelecendo controles rígidos de resultados, através de provas; a outra, ao contrário, é de deixar o sistema bastante flexível, e dar às escolas e professores ampla liberdade para adaptar os parâmetros gerais às preferências e situações locais. A polêmica a respeito dos sistemas de promoção automática, em contraste com a antiga tradição de repetência, também reflete esta diferença de pontos de vista. Existem argumentos fortes nos dois lados. A experiência "napoleônica" brasileira, de tratar de controlar do centro, burocraticamente, as atividades escolares, mostrou-se totalmente inadequada, levando ao predomínio, hoje, de uma orientação muito mais flexível e aberta, cujas limitações, no entanto, também começam a aparecer, em resultados como os do SAEB e do PISA.

A experiência internacional, de países que conseguiram melhorar de forma significativa a qualidade de sua educação, aponta para uma combinação das duas visões. Por um lado, busca-se estabelecer, com a maior clareza possível, um conjunto de resultados que devem ser obtidos, e instrumentos adequados para medir e acompanhar sua implementação e seu sucesso. A diferença importante é que não se trata mais de definir, no detalhe, o que os alunos precisam aprender de gramática, aritmética, geografia e história, etc., como se fazia nos currículos tradicionais, que levam geralmente à memorização de regras, informações e conceitos, que são depois rapidamente esquecidos; e sim de identificar habilidades mais genéricas, como a capacidade de usar bem a língua, de entender e usar números e operações matemáticas, de entender a lógica de um experimento científico, de ser capaz de buscar e processar informações, e assim por diante. Estas habilidades genéricas podem ser transmitidas através de conteúdos e procedimentos muito distintos, o que não impede que possam ser medidas e quantificadas por instrumentos psicométricos precisos, que podem estar associados, por sua vez, a metodologias pedagógicas que permitam trabalhar aspectos específicos que necessitem de melhoria e de reforço.

[10] Brasil Ministério da Educação Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais - Introdução*. Brasília. 1998

No Brasil, o conjunto de instrumentos de mensuração implantados pelo Ministério da Educação nos últimos anos – o SAEB, o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, o Exame Nacional de Cursos – “Provão”, são passos importantes neste sentido, mas ainda limitados. A amostra do SAEB só permite apresentar resultados para os Estados como um todo, ainda que algumas Secretarias de Educação, como as de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Bahia e Rio de Janeiro, tenham implantado ou experimentado com avaliações regionais que permitem conhecer os resultados de cada escola. O Ministério da Educação, em 2003, está anunciando a ampliação do SAEB para chegar às escolas em todo o país, em parceria com as Secretarias de Educação. O ENEM, o único exame que produz resultados individualizados, poderia evoluir no sentido de estabelecer um padrão nacional de qualidade para a educação média, mas seu futuro parece incerto; e o Exame Nacional de Cursos para o nível superior, que teve o mérito de colocar o tema da qualidade do ensino superior no primeiro plano, não tem padrões de referência definidos, e não consegue identificar o valor adicionado pelos estabelecimentos à competência prévia de seus alunos. Muito pouco foi feito, até agora, no desenvolvimento de instrumentos pedagógicos para corrigir os eventuais problemas detectados por estas avaliações, e o próprio conteúdo do que é avaliado ainda é sujeito a constantes revisões e controvérsias.

A implantação destes e outros sistemas de avaliação de desempenho e qualidade depende da criação de toda uma nova área de competência e de cultura de trabalho educativo que quase não existe em nosso meio. Até aqui, a elaboração destes instrumentos tem sido feita por um pequeno número de especialistas, que também têm se dedicado a avaliar os resultados obtidos. Os conhecimentos requeridos para este trabalho, na área de psicometria e estatística, ainda são pouco presentes entre os pesquisadores na área de educação, e os estatísticos e psicometristas conhecem pouco dos aspectos pedagógicos e educacionais, sem os quais a utilização efetiva destes instrumentos para melhorar a educação não é possível.

A persistência dos maus resultados, mostrados consistentemente pelo SAEB; a falta de instrumentos efetivos para traduzir os resultados encontrados em políticas efetivas de melhora de qualidade; os custos crescentes destes sistemas de avaliação; a natural resistência que muitas pessoas sentem em relação a processos avaliativos; e a oposição de muitos educadores a estas metodologias e abordagens, tudo isto conspira para colocar em risco a continuidade deste esforço de introduzir parâmetros adequados de qualidade, e utilizá-los como instrumentos para balizar a educação do país. Para que não haja uma reversão ao passado, é necessário que, primeiro, as autoridades educacionais continuem valorizando, mantendo e aperfeiçoando os principais instrumentos de avaliação existentes; segundo, que haja um esforço sério e sistemático de criação de uma comunidade de especialistas nestas novas metodologias, que tenham autonomia para acompanhar de forma crítica e competente o que está sendo feito, ajudando naquilo que for necessário; e, terceiro, que haja um esforço sistemático de desenvolver instrumentos e mecanismos apropriados para que os resultados das avaliações tenham conseqüências.

Os Professores

Os professores são o elo central entre os estudantes e o sistema educacional – escolas, secretarias, currículos, programas. Com o professor desinteressado, desmotivado e mal formado, não há sistema educacional que funcione. Houve quem acreditasse que, com as novas tecnologias de informação – computadores, Internet, uso de vídeos, softwares interativos – a importância dos professores diminuiria. Isto não parece estar ocorrendo. O estudante precisa de alguém que o introduza a estes meios, que o ajude a distinguir o que é mais importante, e que transmita todos os conhecimentos e práticas sem as quais o processo educacional não se dá. A idéia de que o conhecimento tem um forte componente tácito que só pode ser transmitido através do relacionamento pessoal já é bastante presente na área dos estudos sobre ciência e tecnologia, mas sua importância para a educação é também central.[11]

No entanto, em quase todo o mundo, a profissão docente sofreu uma importante queda de prestígio e reconhecimento social, que fez com que ela deixasse de recrutar pessoas com mais recursos e maior capital cultural, que hoje preferem as profissões de nível universitário e, para ensinar, também o ensino universitário e de pós-graduação. No passado, no Brasil, as jovens estudantes que terminavam a Escola Normal de nível médio e eram contratadas como professoras primárias podiam não ter adquirido uma formação pedagógica muito sólida, mas seus professores estavam entre os melhores disponíveis, e elas vinham de um meio cultural onde os conhecimentos tácitos relativos à linguagem e formas de relacionamento e convivência social estavam naturalmente presentes. Ser professor das escolas secundárias, e mais especialmente das escolas públicas mais tradicionais, era uma atividade de prestígio e reconhecimento, e o título de “Catedrático do Colégio Pedro II”, ou do Ginásio Mineiro, tinha grande valor.

A perda de prestígio e reconhecimento da profissão docente foi, em parte, uma conseqüência da expansão do ensino superior e da valorização da docência e pesquisa universitárias, assim como da massificação do ensino fundamental e médio. A questão dos salários é somente uma dimensão de uma questão maior. Mesmo que os salários não tenham diminuído muito ao longo dos anos, eles certamente não cresceram em comparação com outras oportunidades que se abriam para quem conseguia completar uma carreira universitária de prestígio. Com a expansão das escolas, os professores passaram a ser recrutados entre estudantes de origem social mais humilde, que não conseguiam competir pelas carreiras de mais prestígio.

Nas universidades, as Faculdades de Educação e os cursos de pedagogia também passaram a ocupar um lugar de segunda opção em relação às carreiras mais demandadas; e a opção pelas licenciaturas para o ensino das disciplinas científicas e humanísticas para o nível fundamental e médio passou também a ser uma segunda opção em relação às carreiras mais científicas ou técnicas de nível superior. Ao mesmo tempo, o perfil dos alunos mudava, com um número cada vez maior de crianças oriundas

[11] Michael Polanyi. *The tacit dimension*. London: Routledge & K. Paul. 1967; D C Berry. *How Implicit is Implicit Learning?* Oxford, UK: Oxford University Press. 1998; J S Atherton. 2002. "Learning and Teaching: Tacit knowledge and implicit learning" http://www.dmu.ac.uk/~jamesa/learning/tacit.htm

de famílias mais pobres entrando nas escolas, com menos recursos e com mais dificuldades de aprendizagem. Nesta situação, o professorado se transforma, quase inevitavelmente, em um grupo social frustrado e revoltado, sentindo sobre seus ombros uma grande responsabilidade que não tem como atender. Isto explica a forte mobilização política do setor, e a presença marcante de ideologias de conflito que predominam no meio.[12]

As soluções que têm sido propostas para resolver esta situação – aumento de salários, exigência de nível superior e programas de qualificação - não são muito promissoras. Com esforço, deve ser possível aumentar um pouco os salários dos professores, mas não a ponto de torná-los muito melhores do que os de outras profissões. A exigência de que os professores da educação fundamental tenham todos nível superior em alguns anos, sem maiores especificações, levou à proliferação de cursos superiores de educação de qualidade duvidosa que podem até dar o diploma para atender aos requisitos da lei, mas não garantem que a formação dos professores melhore de forma significativa. E a proliferação dos cursos de atualização e qualificação de professores levou à criação de uma verdadeira indústria destas atividades, cujos resultados são desconhecidos.

É possível pensar, no entanto, em algumas alternativas. Uma delas seria reexaminar a premissa de que a profissão de professor é uma profissão para a vida, e admitir a possibilidade de que ela seja uma atividade profissional transitória. Se olharmos o conjunto da educação pré-escolar, fundamental e média, podemos ver claramente que existem diferentes perfis profissionais, que poderiam ser atendidos de forma também distinta. O ensino nas primeiras séries exige uma formação pedagógica mais completa por parte do professor, enquanto que o ensino nas últimas séries exige um maior conhecimento substantivo das áreas a serem ensinadas. Além da função de ensino em sala de aula, existem outras funções, com a de especialistas em determinadas disciplinas, a de orientador pedagógico e educacional, a de administrador escolar. Faz sentido que os especialistas em ensino, orientação e supervisão sejam profissionais especializados em questões educacionais e pedagógicas; para o ensino das disciplinas de conteúdo específico, pode fazer mais sentido envolver profissionais das respectivas áreas – inclusive estudantes universitários avançados e de pós-graduação – que tenham interesse em lecionar como atividade temporária e parcial, após uma introdução breve às questões pedagógicas relativas a suas disciplinas. Mal comparando, seria possível pensar na profissão docente como nas profissões militares nas sociedades modernas,

---

[12] Sobre a carreira do professor, veja, para um paralelo com a experiência de Portugal, Antonio Nóvoa. *Profissão professor*. Porto: Porto Ed. 1995. Sobre a profissão do professor no Brasil, Guiomar Namo de Mello. "Formação inicial de professores para educação básica: uma (re)visão radical." *São Paulo em Perspectiva*, vol. 14, Pp. 98-110. São Paulo: SEADE. 2000; sobre o conteúdo intelectual da ára de educação, e seu relaciomaneto com o campo das ciências sociais, Graziella Moraes Dias da Silva. *Sociologia da sociologia da educação: caminhos e desafios de uma policy science no Brasil (1920-79)*. Bragança Paulista: Universidade São Francisco. 2002; Graziella Moraes Dias da Silva e Márcio Costa. "Amor e desprezo - o velho caso entre sociologia e educação no âmbito do GT-14." *Grupo de Trabalho em Sociologia da Educação, 25ª Reunião Anual da ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, Caxambu, Mg, 2002.* Caxambu, MG. 2002. Em relação aos professores universitários, Simon Schwartzman e Elizabeth Balbachevsky. "The academic profession in Brazil." em Altbach, *The international academic profession: portraits of fourteen countries*, Pp. 231-280. Princeton, N.J: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. 1996

que combinam um corpo reduzido de profissionais e um grande número de reservistas, chamados a prestar serviços por tempo limitado ou em ocasiões especiais.

É importante aceitar também que uma grande parte da atividade de ensino pode ser padronizada, através de métodos e materiais pedagógicos produzidos por núcleos que concentram recursos materiais e humanos importantes, e distribuídos para serem adotados por grande número de professores, que precisam ser devidamente treinados em seu uso, e podem contar com apoio quando necessitam.[13] Esta proposição encontra resistência entre muitos educadores, que acreditam que ela significaria uma desvalorização do trabalho dos professores, e a redução da atividade pedagógica a um trabalho meramente técnico e burocrático; e contraria as teorias educacionais de inspiração construtivista, que assumem que o conhecimento deve ser gerado a partir da interação criativa entre professores e alunos, que seria perturbada pela interferência de materiais pedagógicos e programas curriculares pré-definidos. No entanto, as metodologias construtivistas implicam um nível de qualificação profissional muito difícil de se obter na escala necessária, e a experiência internacional mostra com bastante clareza que os países que adotam metodologias mais estruturadas e controladas,como o método fônico, obtêm melhores resultados do que os que não o fazem.[14]

É certamente um equívoco pensar que proporcionar aos professores um repertório estruturado de materiais, instrumentos e metodologias seria uma desqualificação de seu trabalho. Ao contrário, é uma maneira de aumentar sua qualificação, e a única forma, na realidade, de compensar pela perda do “conhecimento tácito” que parece ter ocorrido com a mudança do perfil socioeconômico da maioria do professorado brasileiro nos últimos anos. A partir dos instrumentos disponíveis, o professor sempre pode fazer mais e melhor, com sua iniciativa e criatividade; mas um patamar mínimo já estaria assegurado.

Recentemente, Ministério da Educação levantou a idéia de criar um sistema de avaliação, ou certificação parta os professores da educação básica. É uma proposta importante, cuja implementação poderia levar à explicitação dos conteúdos específicos das competências que os professores deveriam ter, sobre as quais ainda existem muitas polêmicas, diferenças de opinião, e poucos resultados. Isto poderia ter impacto, por sua vez, na organização dos currículos dos cursos de formação de professores. É também uma proposta corajosa e de difícil implementação, já que é bastante difícil lograr um consenso sobre estes conteúdos, e a aplicação rigorosa deste sistema de certificação poderia levar ao descredenciamento de uma parte importante de nosso professorado.

---

[13] O melhor exemplo no Brasil é o Telecurso 2000, criado pela Fundação Roberto Marinho, que se baseia na produção de vídeos e livros de referência. No Chile, o programa Enlaces combina um esforço de ampliação do acesso de alunos e escolas a recursos digitais com a elaboração de materiais de apoio ao trabalho do professor..Veja Fundação Roberto Marinho. 1999. "Telecurso 2000" http://www.telecurso2000.org.br; Ministerio de Educación de Chile e Fundación Chile. 2003. "Red Educacional Enlaces - todo un mundo para los niños y jóvenes de Chile" http://www.redenlaces.cl/paginas/index.htm

[14] João Batista Araújo Oliveira. "Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo." *Ensaio*, vol. 10, Pp. 161-200. Rio de Janeiro. 2002; Comissão de Educação e Cultura. *Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos. Relatório Final*. Brasília: Câmara dos Deputados. 2003

Em síntese, é possível pensar o professorado em um cenário bastante distinto do atual. Ao invés de um conjunto homogêneo de professores com formação limitada, com a tarefa muitas vezes ingrata de educar crianças sem materiais de apoio, em condições precárias e presas de uma carreira com poucas expectativas de crescimento profissional, um quadro menor de especialistas voltados para a preparação de materiais didáticos, e para o acompanhamento de sua utilização e apoio ao professor em sala de aula; um grande número de profissionais envolvidos com ouras carreiras, mas dedicados ao ensino como atividade temporária ou parcial, e professores especialistas para populações de risco e com dificuldades especiais de aprendizado. Além destes, ainda continuaria a haver um grande número de professores e professoras dedicados ao ensino regular como carreira principal, cujas atividades seriam apoiadas e fortalecidas pelos demais.

As instituições

Existe um forte consenso na literatura especializada de que a capacidade de liderança do diretor escolar, na busca de seus objetivos pedagógicos, é um determinante fundamental do desempenho dos alunos de uma escola. Para que esta liderança se exerça, é necessário que o diretor perceba que seu sucesso ou fracasso profissional depende do desempenho de seus alunos, o que, por sua vez, depende da existência de parâmetros claros de avaliação. É necessário também que ele tenha autoridade suficiente para usar os recursos materiais e humanos das escolas da forma mais conveniente, inclusive contratando e afastando professores; ou seja, é necessário que a escola tenha autonomia na gestão de seus recursos humanos e financeiros.

Esta questão tem sido tratada, recentemente, em termos da teoria econômica do “agente-principal”, que foi utilizada para interpretar os resultados de um conjunto de estudos sobre a organização dos serviços de saúde e educação na América Latina.[15] Vistos nesta perspectiva, os sistemas tradicionais de supervisão e controle falham porque os “principais”, os governos, não detêm informação adequada sobre o que fazem seus “agentes”, os diretores de escola e professores; não têm como observar diretamente se eles estão fazendo o que deveriam, e não têm como saber se os resultados obtidos se devem ou não às orientações e aos insumos proporcionados pelos governos. Na ausência de parâmetros bem definidos de resultados, tampouco existe clareza sobre os produtos que se deve esperar, não só porque os instrumentos de avaliação ainda são precários, como também porque os governos mudam a cada quatro anos, e cada novo ministro ou secretário de educação tem suas próprias idéias e prioridades sobre como a educação deve ser e funcionar. A questão se torna ainda mais complicada porque, além dos governos em seus diversos níveis, existem outros “principais”, ou “stakeholders”, com interesses nos resultados do funcionamento das escolas – os alunos, os pais de família, os empregadores, cada qual com suas demandas, nem sempre convergentes.

[15] William D Savedoff. *La organización marca la diferencia - educación y salud en América Latina / Organization matters Agency Problems in Health and Education in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 1998; Varun Gauri e Ayesha Vawda. *Vouchers for basic education in developing countries: a principal-agent perspective*. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Public Services and Human Development Network Education Team. 2003

Do outro lado desta proliferação e confusão de “principais” estão os agentes, os diretores e professores das escolas, cuja principal característica, no sistema de educação pública, é a situação de semi-monopólio, descrita no trabalho clássico de Hirschman[16]. Porque são instituições públicas, estas escolas não precisam se ajustar às demandas de um mercado competitivo, e por isto estariam mais sensíveis a pressões de “voice” para melhorar seu desempenho; mas, como existe um setor privado, os cliente, ou “principais” do setor privado podem sair e buscar outros agentes, as escolas privadas, e desta forma reduzir a pressão sobre o setor público.

A conseqüência é a paralisação, ou a “retradução” das diretrizes, demandas, programas de trabalho e orientações vindas das administrações escolares em termos da cultura tradicional das escolas:

> Embora os instrumentos formais de coordenação – o calendário, o Plano de Desenvolvimento Escolar (PDE), a proposta pedagógica, etc. – existam, na prática, eles são usados de forma isolada e independente. Isso ocorre por uma razão peculiar às escolas públicas: é o ambiente externo, e não a direção da escola que coordena a vida escolar. As fronteiras entre a escola e o ambiente são muito tênues. É típico das Secretarias de Educação administrar o cotidiano da escola. E é típico solicitar respostas da escola – a festa, a celebração, o PDE, o quadro de freqüência, a avaliação externa – na forma de eventos, sem vinculá-los a qualquer forma de ordenação ou finalidade ou cobrança de resultados. O que deveriam ser meios e instrumentos para diminuir incertezas e ambigüidades torna-se um fim: fazer o projeto da secretaria, cumprir determinações e prazos torna-se o alvo da escola, reforçando o caráter formal e estanque dos eventos. Em outras palavras, a falta de autonomia torna as escolas totalmente dependentes do ambiente. As formas de atuação dos governos em todos os níveis – federal, estadual e municipal – não apenas criam e reforçam a desvinculação entre atividades, como fortalecem as crenças de que elas são desconexas e não afetam os resultados da escola. Tudo vira ritual, as atividades adquirem uma autonomia funcional, um valor em si mesmo – e ninguém cobra resultados, reforçando a importância dos ritos e sua desvinculação com os resultados[17].

Se esta perspectiva ajuda a entender o problema, ela não chega a proporcionar uma solução clara. No limite, é possível pensar que o principal problema de agente-principal se dá no relacionamento entre a sociedade, que elege os governantes, e estes governantes, que desenvolvem interesses próprios e não cumprem os mandatos que recebem. A solução, no caso, seria cortar a intermediação – ministérios e secretarias da educação - fazendo com que as escolas respondam diretamente aos interesses e

---

[16] Albert O Hirschman. *Exit, voice, and loyalty responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass: Harvard University Press. 1981

[17] João Batista Araújo Oliveira e Simon Schwartzman. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora. 2002P. 111. Veja também Graciela Frigerio. "Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?" em UNESCO - OREALC, *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. 2001

demandas da sociedade, em um mercado privado competitivo. A privatização radical da educação traria, de imediato, um problema de equidade e justiça social, porque as pessoas com menos recursos ficariam sem acesso. A solução para isto, nesta linha de raciocínio, seria dar a cada cidadão os recursos necessários para que ele busque a escola que melhor lhe convier, em um mercado competitivo de serviços educacionais. A introdução de competição por resultados e sistemas de "vouchers" não requer que as escolas se transformem em empresas privadas; elas podem continuar a ser instituições públicas, mas que precisam convencer os cidadãos da qualidade dos serviços que oferecem. Apesar disto, é bastante freqüente que as políticas de descentralização e "vouchers" vejam acompanhadas de incentivo ao fortalecimento do mercado privado de serviços educacionais. Também não se deve confundir políticas de descentralização e autonomia efetiva das escolas com políticas de descentralização administrativa, com a transferência da gerência das redes escolares dos governos nacionais para os estados e províncias, e destes para os municípios. Na experiência latino-americana, pelo menos, estas descentralizações não contribuem para a melhoria da qualidade e para a racionalização no uso de recursos.

A principal crítica que costuma ser feita às propostas de autonomia escolar é que seus benefícios tendem a ser capturados pelos segmentos mais ricos da sociedade, deixando os mais pobres em situação pior do que antes.[18] De fato, o caso de sucesso mais significativo até agora parece ser o da Suécia, o que parece confirmar a idéia de que os sistemas de liberdade de escolha requerem um público informado e educado, para utilizá-lo da melhor maneira possível.[19] Além disto, quando existe competição por qualidade, as escolas podem ser estimuladas a excluir os alunos mais problemáticos, reforçando desta forma a desigualdade de oportunidades. Existem também críticas mais ideológicas, cuja validade depende muito das preferências de cada um – de que a descentralização diminui o poder do Estado, enfraquece os sindicatos docentes, estimula os valores da competição e da eficiência, está associada às idéias de Milton Friedman[20] e aos "Chicago boys" chilenos, e tem sido defendida pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

---

[18] C Manski. "Educational choice (vouchers) and social mobility." *Economics of Education Review*, vol. 11, Pp. 351-69. 1992; Jane Hannaway e Martin Carnoy. *Decentralization and school improvement can we fulfill the promise?* San Francisco: Jossey-Bass. 1993; Varun Gauri. *School choice in Chile : two decades of educational reform*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press. 1998

[19] F Mikael Sandström e Fredrik Bergström. *School vouchers in practice: competition won't hurt you!* Stockholm: The Research Institute of Industrial Economics. 2002

[20] A tese clássica de Friedman, como observa Varun Gauri, era que os benefícios sociais da educação justificavam seu financiamento público, mas não a administração das escolas pelos governos. O problema principal estaria nos incentivos aos professores. "O principal problema não é que os salários sejam muito altos ou muito baixos na média – eles podem até ser muito altos na média – mas que eles sejam uniformes e rígidos. Os professores ruins recebem demais, e os professores bons recebem de menos... Em qualquer burocracia ou serviço público, escalas uniformes de salário são praticamente inevitáveis; é praticamente impossível simular competição capaz de diferenciar os salários de acordo com o mérito. Os educadores, os próprios professores assumem o controle principal, e as comunidades e os pais, quase nenhum". Milton Friedman. "The role of government in education." em Solo, *Economics and the public interest*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press. 1955, citado por Varun Gauri. *School choice in Chile : two decades of educational reform*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press. 1998, p. 21 (a tradução do inglês é minha).

Mas esta não é uma questão que possa ser tratada em termos ideológicos ou fundamentalistas. Não é possível transformar de uma hora para outra a educação no Brasil em um mercado competitivo, e nem é possível continuar com cinco mil "ministérios da educação" (o federal, os estaduais, e os de cada município), cada qual com sua burocracia, seu quadro rígido de diretores e professores, e sua falta de compromisso e responsabilidade com resultados[21]. Tem havido várias experiências de flexibilizar a educação no país, pelo fortalecimento das associações de pais e mestres, pela criação de "boletins de escola" divulgando para a comunidade seu desempenho, e pelo envolvimento da comunidade na eleição e no acompanhamento do trabalho dos diretores. A impressão que se tem é que estas medidas contribuem para melhorar o clima das escolas, fazendo delas instituições mais vivas e atuantes, e mais interessantes para os alunos, ainda que o impacto efetivo destas experiências na qualidade e no funcionamento das escolas ainda não esteja demonstrado.[22]

Estes três temas – os padrões de qualidade, os professores, o formato institucional – não esgotam a agenda de questões que precisam ser enfrentadas. Outras temas de grande importância incluem a educação de jovens e adultos, a questão do ensino técnico e profissional, os conteúdos do ensino médio, o papel da educação pré-escolar, a questão da autonomia universitária, e assim por diante. No entanto, se conseguirmos avançar nestas três áreas, teremos aberto o caminho para lidar com as outras com mais competência.

---

[21] Pelo censo educacional de 2001, haviam 995 mil "funções docentes" nas secretarias estaduais de educação, 1,238 mil de secretarias municipais, e 482 em escolas privadas. As secretarias estaduais de educação são as maiores burocracias públicas do país. No Estado de São Paulo, haviam 202 mil professores e cerca de 43 mil funcionários administrativos, 8 mil dos quais trabalhando na administração central.

[22] Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça. "El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña." em Savedoff, *La organización marca la diferencia - educación y salud en América Latina*, Pp. [vii], 314 p. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 1998

ANEXO

Quadro 5

Níveis de Competência de Leitura	
nível	**competência**
5 – mais de 625 pontos	Students proficient at Level 5 on the combined reading literacy scale are capable of completing sophisticated reading tasks, such as managing information that is difficult to find in unfamiliar texts; showing detailed understanding of such texts and inferring which information in the text is relevant to the task; and being able to evaluate critically and build hypotheses, draw on specialised knowledge, and accommodate concepts that may be contrary to expectations.
4 – 553 a 625 pontos	Students proficient at Level 4 on the combined reading literacy scale are capable of difficult reading tasks, such as locating embedded information, construing meaning from nuances of language and critically evaluating a text
3 – 481 a 552	Students proficient at Level 3 on the combined reading literacy scale are capable of reading tasks of moderate complexity, such as locating multiple pieces of information, making links between different parts of a text and relating it to familiar everyday knowledge
2 – 408 a 480	Students proficient at Level 2 are capable of basic reading tasks, such as locating straightforward information, making low-level inferences of various types, working out what a well-defined part of a text means, and using some outside knowledge to understand it.
1 – 335 a 479	Students proficient at this level are capable of completing only the least complex reading tasks developed for PISA, such as locating a single piece of information, identifying the main theme of a text or making a simple connection with everyday knowledge
0 – menos de 335	Such students have serious difficulties in using reading literacy as an effective tool to advance and extend their knowledge and skills in other areas. Students with literacy skills below Level 1 may, therefore, be at risk not only of difficulties in their initial transition from education to work but also of failure to benefit from further education and learning opportunities throughout life.

Fonte: Extraído de OECD. 2003. *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment, pp. 73-74.

Quadro 6

Distribuição percentual dos estudantes na escala de competência de leitura

	abaixo de 1	**nível 1**	**nível 2**	**nível 3**	**nível 4**	**nível 5**
Nova Zelândia	4.8	8.9	17.2	24.6	25.8	18.7
Finlândia	1.7	5.2	14.3	28.7	31.6	18.5
Australia	3.3	9.1	19.0	25.7	25.3	17.6
Canada	2.4	7.2	18.0	28.0	27.7	16.8
Reino Unido	3.6	9.2	19.6	27.5	24.4	15.6
Irlanda	3.1	7.9	17.9	29.7	27.1	14.2
Estados Unidos	6.4	11.5	21.0	27.4	21.5	12.2
Bélgica	7.7	11.3	16.8	25.8	26.3	12.0
Noruega	6.3	11.2	19.5	28.1	23.7	11.2
Suécia	3.3	9.3	20.3	30.4	25.6	11.2
Japão	2.7	7.3	18.0	33.3	28.8	9.9
Hong Kong-China	2.6	6.5	17.1	33.1	31.3	9.5
OECD média	**6.0**	**11.9**	**21.7**	**28.7**	**22.3**	**9.5**
OECD total	**6.2**	**12.1**	**21.8**	**28.6**	**21.8**	**9.4**
Suiça	7.0	13.3	21.4	28.0	21.0	9.2
Islândia	4.0	10.5	22.0	30.8	23.6	9.1
Austria	4.4	10.2	21.7	29.9	24.9	8.8
Alemanha	9.9	12.7	22.3	26.8	19.4	8.8
França	4.2	11.0	22.0	30.6	23.7	8.5
Dinamarca	5.9	12.0	22.5	29.5	22.0	8.1
República Checa	6.1	11.4	24.8	30.9	19.8	7.0
Polônia	8.7	14.6	24.1	28.2	18.6	5.9
Coréia	0.9	4.8	18.6	38.8	31.1	5.7
Itália	5.4	13.5	25.6	30.6	19.5	5.3
Hungria	6.9	15.8	25.0	28.8	18.5	5.1
Liechtenstein	7.6	14.5	23.2	30.1	19.5	5.1
Grécia	8.7	15.7	25.9	28.1	16.7	5.0
Israel	14.9	18.3	24.1	24.0	14.6	4.2
Portugal	9.6	16.7	25.3	27.5	16.8	4.2
Espanha	4.1	12.2	25.7	32.8	21.1	4.2
Latvia	12.7	17.9	26.3	25.2	13.8	4.1
Russia	9.0	18.5	29.2	26.9	13.3	3.2
Bulgaria	17.9	22.4	27.0	21.5	9.0	2.2
Argentina	22.6	21.3	25.5	20.3	8.6	1.7
Luxemburgo	14.2	20.9	27.5	24.6	11.2	1.7
Mexico	16.1	28.1	30.3	18.8	6.0	0.9
Brasil	**23.3**	**32.5**	**27.7**	**12.9**	**3.1**	**0.6**
Chile	19.9	28.3	30.0	16.6	4.8	0.5
Tailândia	10.4	26.6	36.8	20.8	4.8	0.5
Albania	43.5	26.8	20.6	7.7	1.3	0.1
Macedônia	34.5	28.1	24.4	11.1	1.8	0.1
Peru	54.1	25.5	14.5	4.9	1.0	0.1
Indonesia	31.1	37.6	24.8	6.1	0.4	0.0

Fonte: OECD. 2003. Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000. Paris: OECD Programme for International Student Assessment. P. 277

REFERÊNCIAS

Albernaz, Ângela, Francisco H. G. Ferreira e Creso Franco. 2002. *Qualidade e eqüidade na educação fundamental brasileira*. Rio de Janeiro: Texto Para Discussão http://www.econ.puc-rio.br/PDF/td455.pdf

Atherton, J S. 2002. *Learning and Teaching: Tacit knowledge and implicit learning.* http://www.dmu.ac.uk/~jamesa/learning/tacit.htm. Access: 24 August 2003

Barbosa, Maria Lígia Oliveira e Lena Lavinas. 2000. "Combater a pobreza estimulando a freqüência escolar: o estudo de caso do programa bolsa escola de Recife." *Dados - Revista de Ciências Sociais* 43:447-477.

Barros, Ricardo Paes de e Rosane Mendonça. 1998. "El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña." em W. D. Savedoff. *La organización marca la diferencia - educación y salud en América Latina*, pp. [vii], 314 p, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Berry, D C. 1998. *How Implicit is Implicit Learning?* Oxford, UK: Oxford University Press.

Brasil Ministério da Educação Secretaria de Educação Fundamental. 1998. *Parâmetros Curriculares Nacionais - Introdução*. Brasília.

Comissão de Educação e Cultura. 2003. *Grupo de Trabalho Alfabetização Infantil: os novos caminhos. Relatório Final*, Edited by D. G. Vieira. Brasília: Câmara dos Deputados.

Dias da Silva, Graziella Moraes. 2002. *Sociologia da sociologia da educação: caminhos e desafios de uma policy science no Brasil (1920-79)*. Bragança Paulista: Universidade São Francisco.

Dias da Silva, Graziella Moraes e Márcio Costa. 2002. "Amor e desprezo - o velho caso entre sociologia e educação no âmbito do GT-14." em Caxambu, MG Pp

Friedman, Milton. 1955. "The role of government in education." em R. A. Solo. *Economics and the public interest*, pp., New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

Frigerio, Graciela. 2001. "Las reformas educativas reforman las escuelas o las escuelas reforman las reformas?" em UNESCO - OREALC. *Análisis de prospectivas de la educación en América Latina y el Caribe*, pp., Santiago: Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe. http://www.unesco.cl/030101010101.htm

Fundação Roberto Marinho. 1999. *Telecurso 2000*. http://www.telecurso2000.org.br. Access: October 6

Gauri, Varun. 1998. *School choice in Chile : two decades of educational reform*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

Gauri, Varun e Ayesha Vawda. 2003. *Vouchers for basic education in developing countries: a principal-agent perspective*. Washington, D.C.: World Bank Development Research Group Public Services and Human Development Network Education Team. http://uclibs.org/PID/471

Hannaway, Jane e Martin Carnoy. 1993. *Decentralization and school improvement can we fulfill the promise?* San Francisco: Jossey-Bass.

Hirschman, Albert O. 1981. *Exit, voice, and loyalty responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Manski, C. 1992. "Educational choice (vouchers) and social mobility." *Economics of Education Review* 11:351-69.

Mello, Guiomar Namo de. 2000. "Formação inicial de professores para educação básica: uma (re)visão radical." *São Paulo em Perspectiva* 14:98-110. http://www.crmariocovas.sp.gov.br/prf_a.php?t=003

Ministerio de Educación de Chile e Fundación Chile. 2003. *Red Educacional Enlaces - todo un mundo para los niños y jóvenes de Chile*. http://www.redenlaces.cl/paginas/index.htm. Access: October 6

Nóvoa, Antonio. 1995. *Profissão professor*. Porto: Porto Ed.

OECD. 2001. *Knowledge and skills for life - first results from PISA 2000 - Education and skills*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment. http://www.pisa.oecd.org/knowledge/home/intro.htm

—. 2003. *Knowledge and skills for life - further results from PISA 2000*. Paris: OECD Programme for International Student Assessment. http://www.pisa.oecd.org/literacy/download.htm

Oliveira, João Batista Araújo. 2002. "Construtivismo e alfabetização: um casamento que não deu certo." *Ensaio* 10:161-200.

Oliveira, João Batista Araújo e Simon Schwartzman. 2002. *A escola vista por dentro*. Belo Horizonte: Alfa Educativa Editora. http://www.schwartzman.org.br/simon/livrojb.htm

Polanyi, Michael. 1967. *The tacit dimension*. London: Routledge & K. Paul.

Sandström, F Mikael e Fredrik Bergström. 2002. *School vouchers in practice: competition won't hurt you!*, vol. 578. Stockholm: The Research Institute of Industrial Economics.

Savedoff, William D. 1998. *La organización marca la diferencia - educación y salud en América Latina / Organization matters Agency Problems in Health and Education in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schwartzman, Simon e Elizabeth Balbachevsky. 1996. "The academic profession in Brazil." em P. G. Altbach. *The international academic profession: portraits of fourteen countries*, pp. 231-280, Princeton, N.J: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. http://www.schwartzman.org.br/simon/profess.htm

Silva, Nelson do Valle e Carlos Alfredo Hasenbalg. 2000. "Tendências da desigualdade educacional no Brasill." *Dados - Revista de Ciências Sociais* 43:423-445.